A MITIGAÇÃO DA VIOLÊNCIA DECORRENTE DA ATUAÇÃO DE FACÇÕES CRIMINOSAS E MILÍCIAS: A NECESSÁRIA ARTICULAÇÃO DE SOLUÇÕES JUDICIAIS E NÃO JUDICIAIS NA SUPERAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Aluno: Fabio Henrique dos Santos Junior

Orientador: Júlio Grostein

Apoio: PIBIC MACKENZIE

RESUMO

Este trabalho analisa a violência decorrente da atuação de facções criminosas e milícias sob a perspectiva do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), investigando se os instrumentos jurídicos e institucionais atualmente disponíveis são suficientes para enfrentar a crise da segurança pública brasileira. A pesquisa parte da constatação de que a expansão territorial dessas organizações, associada à incapacidade estatal de assegurar direitos fundamentais, especialmente o direito à segurança, revela um quadro de violações massivas e sistemáticas compatível com os pressupostos do ECI. Para tanto, examinam-se mecanismos institucionais como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a intervenção federal, as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para as ADPFs 347 e 635 e para o Tema 656 da Repercussão Geral.

Além disso, são analisadas as dinâmicas sociais relacionadas à cultura de violência, ao narcotráfico e à governança criminal exercida por facções e milícias em territórios vulnerabilizados. Utilizando metodologia de revisão bibliográfica e análise documental de dados oficiais, legislação e precedentes judiciais, conclui-se que as respostas estatais tradicionalmente adotadas possuem eficácia limitada por seu caráter predominantemente repressivo e fragmentado.

Sustenta-se, por fim, que a superação desse quadro demanda a articulação entre soluções judiciais e não judiciais, bem como o reconhecimento da cultura de violência como elemento estruturante do Estado de Coisas Inconstitucional em matéria de segurança pública.

Palavras-chave: Estado de Coisas Inconstitucional. Segurança Pública. Facções Criminosas. Milícias. Cultura de Violência. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

This study analyzes violence arising from the activities of criminal organizations and militias through the perspective of the Unconstitutional State of Affairs (USA), investigating whether the legal and institutional mechanisms currently available are sufficient to address the Brazilian public security crisis. The research is based on the premise that the territorial expansion of these groups, combined with the State's inability to guarantee fundamental rights, particularly the right to security, reveals a framework of massive and systematic violations consistent with the requirements of the USA doctrine. To this end, the study examines institutional mechanisms such as the Unified Public Security System (SUSP), federal intervention, Law and Order Guarantee operations (GLO), and the jurisprudence of the Brazilian Supreme Federal Court, with emphasis on ADPFs 347 and 635 and Theme 656 of General Repercussion. Furthermore, it analyzes social dynamics related to the culture of violence, drug trafficking, and criminal governance exercised by criminal organizations and militias in vulnerable territories. Through bibliographic review and documentary analysis of official data, legislation, and judicial precedents, the study concludes that traditional State responses have limited effectiveness due to their predominantly repressive and fragmented nature. Finally, it argues that overcoming this scenario requires the articulation of judicial and non-judicial solutions, as well as the recognition of the culture of violence as a structural element of the Unconstitutional State of Affairs in the field of public security.

Keywords: Unconstitutional State of Affairs. Public Security. Criminal Organizations. Militias. Culture of Violence. Fundamental Rights.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública brasileira encontra-se imersa em uma crise estrutural profunda, marcada pela consolidação e expansão territorial de facções criminosas e milícias que, em diversas regiões, transformaram-se em poderes paralelos capazes de exercer controle social, econômico e institucional. Esses grupos armados disputam territórios, regulam comportamentos, impõem normas próprias e capturam parcelas significativas do espaço urbano, especialmente nas periferias urbanas e comunidades historicamente vulnerabilizadas[1]. Esse fenômeno demonstra a incapacidade do Estado de assegurar direitos fundamentais básicos, sobretudo o direito à segurança, situação que se aproxima dos elementos caracterizadores de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no campo da segurança pública.

Os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 reforçam a gravidade desse cenário. Em 2024, registraram-se 44.127 mortes violentas intencionais, sendo que as dez cidades mais violentas do país, todas localizadas no Nordeste, apresentaram taxas superiores a 65 homicídios por 100 mil habitantes, intensificadas pela atuação de facções como Comando Vermelho, Guardiões do Estado, Bonde dos Malucos e dissidências regionais[2]. Esse quadro evidencia a centralidade das dinâmicas criminais organizadas na produção de letalidade, bem como a fragilidade do Estado em responder de maneira efetiva e coordenada ao avanço desses grupos.[3]

A interiorização da violência letal, observada no crescimento expressivo de homicídios em municípios médios e pequenos, revela que o crime organizado avança onde há lacunas institucionais, insuficiência de políticas públicas preventivas e

[1] FELTRAN, Gabriel de Santis. Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Editora da Unesp, 2011. O autor analisa como o "mundo do crime" estabelece uma gramática própria de justiça e ordem nas periferias, operando em uma fronteira tênue com as instituições estatais.
[2] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025*. São Paulo: FBSP, 2025, p. 18.
[3] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Op. cit.*, p. 18.

ausência de serviços estatais constantes.[4] Favelas, periferias e regiões desassistidas tornam-se, assim, territórios propícios à imposição de governança criminosa, seja por facções oriundas dos sistemas prisionais, seja por milícias compostas por agentes públicos e privados que exploram populações vulneráveis mediante extorsão, coerção armada e controle de mercados legais e ilegais.

Convém notar, outrossim, que a violência estatal também contribui para a crise. Em diversos municípios, mais de 50% das mortes violentas resultam de intervenções policiais, e o risco de uma pessoa negra ser morta por agentes do Estado é 3,5 vezes maior do que o de uma pessoa branca[5]. Esses dados demonstram a seletividade racial do uso da força, a adoção persistente de estratégias bélicas de policiamento e a ausência de mecanismos eficazes de controle, fiscalização e responsabilidade institucional. Também evidenciam que o Estado, além de insuficiente na proteção de comunidades vulneráveis, é protagonista de violações que agravam a sensação de insegurança.

A crise da segurança pública se desdobra ainda na escalada de outras formas de violência. Em 2024, foram registradas 87.545 vítimas de estupro, o maior número da série histórica, sendo que 76,8% foram vítimas de estupro de vulnerável e 61,3% eram crianças de até 13 anos[6]. O aumento desses crimes revela a falência das redes de proteção social, das políticas de prevenção e dos mecanismos de apoio e denúncia. Destaca-se que territórios dominados por facções e milícias apresentam índices ainda mais elevados de violência sexual, violência doméstica e exploração de vulneráveis, ampliando o impacto social desses grupos armados.

A ausência de respostas eficientes por parte do Estado decorre, em grande medida, da fragmentação institucional. A atuação estatal no campo da segurança é frequentemente marcada por medidas episódicas, operações pontuais e intervenções

[4] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Op. cit.*, p. 18.
[5] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Op. cit.*, p. 69.
[6] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Op. cit.*, p. 179–180.

emergenciais, estratégias reativas que não produzem resultados duradouros. A hiper militarização, frequentemente defendida como solução simplista, tende a restringir direitos fundamentais sem promover estabilidade institucional. Por outro lado, respostas insuficientes ou tardias perpetuam a continuidade da violência organizada.

A violência armada causada por facções e milícias não afeta apenas a integridade física das pessoas, mas compromete a prestação de serviços públicos essenciais. Interrupções no transporte, fechamento de escolas, colapso de unidades de saúde e retração de projetos sociais tornam-se recorrentes em áreas descritas como “zonas de guerra”. Essas dinâmicas degradam o tecido social, fragilizam a cidadania e aprofundam desigualdades estruturais.

Assim, a mitigação da violência gerada por facções e milícias exige a articulação entre soluções judiciais, tais como decisões estruturantes, enforcamento de direitos e mecanismos de governança judicial e soluções não judiciais, que envolvem políticas preventivas, fortalecimento institucional, participação comunitária e reconstrução do papel estatal nos territórios capturados pelo crime organizado.

A recente megaoperação no Rio de Janeiro, conhecida como Operação Contenção, é um exemplo emblemático dessa tensão entre a resposta estatal e a dinâmica das facções. Em 28 de outubro de 2025, cerca de 2.500 agentes das polícias Militar e Civil, com apoio de helicópteros e veículos blindados, realizaram a operação nos Complexos do Alemão e da Penha. O balanço final revela que 117 suspeitos foram mortos em confronto, além da morte de dois policiais civis e dois policiais militares, com outros 15 agentes feridos, além de 113 prisões e na apreensão de um arsenal de guerra, composto por 91 fuzis e diversos veículos. Segundo a Defensoria Pública, esse número de mortos pode chegar a 132. A ação levou à suspensão de

aulas em dezenas de escolas nas comunidades atingidas e ao reforço do policiamento[7].

A operação gerou imenso apoio popular, como revela uma pesquisa que apontou a aprovação de 62,2% dos moradores do Rio e até 80% entre moradores de favelas, enquanto se observam críticas severas de organismos de direitos humanos e parte da sociedade, que denunciam um uso excessivo de força e questionam a proporcionalidade e a seletividade racial na ação do Estado[6]. Tais críticas se inserem diretamente no debate sobre o Estado de Coisas Inconstitucional: até que ponto a legitimação de iniciativas judiciais ou judiciais-estruturantes pode autorizar políticas tão letais? E se uma megaoperação não for suficiente para desarticular o poder das facções, será ela apenas simbólica, ou até contraproducente, para a construção de segurança sustentável?

Diante desse quadro, torna-se imprescindível analisar criticamente os instrumentos jurídicos disponíveis para o enfrentamento desse estado de coisas e suas limitações. Dispositivos constitucionais como a intervenção federal, o uso das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e a atuação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) apresentam importantes lacunas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente as decisões proferidas nas ADPFs 347 (estado de coisas inconstitucional no sistema prisional)[8] e 635 (controle de operações policiais no RJ)[9] e o Tema 656 (responsabilidade do Estado por letalidade policial)[10], demonstra que a intervenção do Judiciário pode ser necessária quando o Estado falha de maneira sistemática na proteção de direitos fundamentais.

[7] G1. Megaoperação policial no Complexo do Alemão e da Penha deixa mortos e gera debate sobre uso da força. 2025. Disponível em: < https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/10/28/operacao-historico-da-cidade-do-rio.ghtml >. Acesso em: 20 jan. 2026
[8] ADPF 347. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em 09 set. 2015.
[9] ADPF 635. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Edson Fachin. Medida cautelar julgada em 05 jun. 2020
[10] Tema 656 da Repercussão Geral. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 841.526/RS. Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em 2016

Nessa vereda, torna-se essencial avaliar também propostas legislativas recentes, como a PEC da Segurança Pública, que busca reestruturar o sistema nacional por meio da redefinição de competências, da criação de órgãos de coordenação, do fortalecimento das corregedorias e da ampliação das atribuições das Guardas Municipais. Tais medidas, contudo, só produzem efeito se acompanhadas de políticas públicas intersetoriais que articulem segurança, educação, saúde, assistência social, urbanismo e desenvolvimento econômico.

A pergunta central que orienta a pesquisa, portanto, é: as ferramentas jurídicas e políticas hoje existentes são suficientes para enfrentar a violência promovida por facções e milícias, ou é necessário reconhecer a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional e adotar medidas estruturais que articulem soluções judiciais e não judiciais com participação efetiva do Estado e da sociedade civil?

A relevância desse estudo reside no seu potencial de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança e para a formulação de alternativas mais eficazes, democráticas e sustentáveis, orientadas pela proteção dos direitos fundamentais e pela reconstrução da presença legítima do Estado nos territórios mais violentamente afetados.

2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL (ECI) NA SEGURANÇA PÚBLICA.

A análise acerca da existência ou não de um Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito da segurança pública pressupõe a análise crítica dos instrumentos institucionais e normativos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Embora essas ferramentas tenham sido concebidas para garantir a normalidade constitucional, seu emprego ao longo das últimas décadas revela limitações significativas, principalmente quando confrontado o avanço territorial, econômico e social das facções criminosas e milícias. Nesse contexto, a compreensão de tais mecanismos é essencial para avaliar se o aparato estatal disponível é apto a enfrentar a deterioração da segurança pública ou se, ao contrário, a persistência das violações

sistemáticas de direitos fundamentais indica a necessidade de alternativas estruturais e integradas.

O primeiro instrumento relevante é o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018, cuja proposta central é promover a integração das ações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como entre todas as instituições que compõem o ciclo de segurança pública[11]. O SUSP foi criado a partir do reconhecimento de que a segurança no Brasil sempre funcionou de forma fragmentada, com baixa articulação interinstitucional e forte predominância de ações descoordenadas[12].

A inspiração no modelo do Sistema Único de Saúde visava justamente conferir racionalidade, padronização, fluxos contínuos de informação e cooperação federativa. No entanto, apesar de seu potencial normativo, o SUSP jamais se consolidou como sistema efetivamente integrado. Persistem desigualdades significativas no financiamento das políticas de segurança; a coordenação nacional exercida pelo Ministério da Justiça mantém-se limitada; e a integração operacional, embora prevista, encontra obstáculos na cultura institucional das polícias, na escassez de investimentos em inteligência e na ausência de governança federativa real[13]. Além disso, o SUSP não conseguiu reorientar a lógica repressiva que historicamente caracteriza as políticas de segurança no país, tampouco consolidar estratégias preventivas capazes de fragilizar as bases sociais de sustentação das facções e milícias. É, portanto, um instrumento normativamente robusto, mas operacionalmente frágil, cuja incapacidade de produzir resultados estruturais contribui para a perpetuação do quadro de violações que caracterizam o ECI em segurança pública[14].

[11] BRASIL. Lei nº 13.675/2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jun. 2018.
[12] BRASIL. Lei nº 13.675/2018, arts. 1º e 2º.
[13] ARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59–67, 2011.
[14] LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. Segurança pública e governança: dilemas do Sistema Único de Segurança Pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 10–29, 2020; COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública no Brasil: desafios institucionais e caminhos possíveis. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 1–20, 2021; SAPORI, Luís Flávio. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 36, n. 106, 2021.

Outro conjunto de mecanismos relevantes compõe o chamado Sistema Constitucional das Crises, previsto nos artigos 34 a 37 e 136 a 139 da Constituição Federal, que inclui a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio[15]. A intervenção federal é uma ferramenta destinada a restaurar a normalidade do pacto federativo e a garantir a observância de princípios constitucionais sensíveis quando houver comprometimento da ordem pública, inadequação das instituições locais ou incapacidade dos órgãos estaduais de oferecer respostas mínimas ao caos institucional[16].

No contexto da segurança pública, a intervenção federal decretada no Rio de Janeiro em 2018 é o exemplo mais emblemático. Embora tenha mobilizado contingentes expressivos e alterado a estrutura administrativa da segurança estadual, seus resultados foram limitados e temporários, evidenciando que medidas excepcionais, isoladamente, não enfrentam a complexidade das organizações criminosas que já se encontram entranhadas na dinâmica social, econômica e política local. O estado de defesa, por sua vez, destina-se a enfrentar perturbações graves e restritas da ordem pública, mas nunca foi utilizado desde 1988, revelando a timidez institucional em empregar instrumentos constitucionais de exceção mesmo diante de situações de extrema gravidade. Já o estado de sítio constitui o mecanismo mais extremo e, embora previsto constitucionalmente, é inadequado ao enfrentamento da criminalidade interna, pois sua finalidade está mais associada a conflitos armados, ameaças estrangeiras ou comoções de repercussão nacional que ultrapassam o espectro das políticas de segurança pública[17].

A análise conjunta desses instrumentos demonstra que o Sistema Constitucional das Crises, embora teoricamente robusto, possui baixa efetividade no enfrentamento das facções e milícias por três razões centrais: (i) seu caráter excepcional impede o uso continuado e articulado desses mecanismos; (ii) sua natureza predominantemente militarizada e reativa não enfrenta causas estruturais da violência; e (iii) a excepcionalidade constitucional não se traduz automaticamente em

[15] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Arts. 34 a 37 e 136 a 139.
[16] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 34.
[17] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p.786-789.

capacidade estatal de reconstrução institucional, especialmente em territórios capturados por organizações criminosas. Assim, tais ferramentas não se mostram aptas, isoladamente, a promover a superação de um Estado de Coisas Inconstitucional.

Nesse cenário, também ganha destaque a atuação das Forças Armadas por meio das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), previstas no artigo 142 da Constituição e regulamentadas pela Lei Complementar nº 97/1999[18]. As GLOs permitem o emprego temporário das Forças Armadas quando há esgotamento da capacidade operacional das polícias[19], tendo sido recorrentes em grandes cidades brasileiras, especialmente no Rio de Janeiro. Apesar de terem sido amplamente utilizadas na última década, tais operações apresentam limitações intrínsecas ao seu desenho constitucional. A doutrina militar é vocacionada ao confronto armado, e não às atividades de policiamento ostensivo, investigação criminal ou controle comunitário. Como consequência, a presença das Forças Armadas tende a reforçar a lógica bélica das operações de segurança, com aumento da letalidade e pouca efetividade na desarticulação das redes criminosas. As GLOs também carecem de continuidade institucional, pois são ações pontuais que cessam assim que a tropa é retirada, permitindo que facções e milícias retomem rapidamente o controle territorial. Além disso, sua utilização recorrente gera riscos de militarização da vida civil, ampliação da violência estatal e tensionamento da ordem democrática[20].

A conjugação dessas limitações evidencia que os mecanismos hoje existentes, embora importantes, não foram capazes de impedir a consolidação de facções e milícias como poderes paralelos nem de assegurar a efetividade do direito fundamental à segurança. A insuficiência dessas ferramentas, somada à incapacidade histórica do Estado de formular respostas coordenadas, integradas e estruturalmente

[18] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 142; BRASIL. Lei Complementar nº 97/1999
[19] BRASIL. Lei Complementar nº 97/1999, arts. 15 e 16.
[20] ANJOS, Leonardo Sucar dos. O emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem: uma perspectiva jurídica. In: ANAIS do 8º Encontro Nacional de Administradores das Forças Armadas, 2018, João Pessoa. O autor destaca que a doutrina militar, vocacionada ao confronto, limita a efetividade das GLOs em atividades de controle comunitário, gerando riscos de militarização da vida civil e tensionamento da ordem democrática sem oferecer solução de continuidade após a retirada das tropas.

planejadas, aponta para a necessidade de repensar as políticas públicas de segurança sob novas bases, articulando soluções judiciais e não judiciais capazes de enfrentar o fenômeno de maneira profunda, sustentável e constitucionalmente orientada.

3. JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL SOBRE A MATÉRIA

A compreensão do atual cenário de violência produzida por facções criminosas e milícias no Brasil exige uma leitura articulada da jurisprudência constitucional formada pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no que se refere às obrigações estatais em matéria de segurança pública, aos limites e deveres do Poder Público e ao papel do Judiciário diante de violações sistemáticas de direitos fundamentais. Três precedentes despontam como paradigmáticos para a análise que se pretende desenvolver: a ADPF 635[21], o Tema 656 da Repercussão Geral [22]e a ADPF 347[23]. Esses julgados, cada qual sob óticas distintas, convergem para um ponto essencial: o reconhecimento de que o Estado brasileiro, em múltiplas dimensões, tem falhado de modo estrutural no cumprimento de suas obrigações constitucionais, abrindo espaço para a consolidação de um ambiente que se aproxima de um Estado de Coisas Inconstitucional em segurança pública.

A ADPF 635, conhecida como “ADPF das Favelas do Rio de Janeiro”, representa marco fundamental na delimitação do papel do Poder Judiciário diante da letalidade policial e da dinâmica de violência em territórios dominados por facções e milícias. Proposta em razão do padrão recorrente de operações policiais letais em comunidades fluminenses, a ação sustentou que a atuação estatal violava diretamente os direitos fundamentais à vida, à integridade física, à segurança e à dignidade humana, em função da ausência de controle e proporcionalidade nas intervenções. Em decisão histórica, o STF estabeleceu parâmetros vinculantes para as operações policiais, restringindo suas realizações em períodos de pandemia,

[21] ADPF 635. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Edson Fachin. Medida cautelar deferida em 05 jun. 2020.
[22] Tema 656 da Repercussão Geral. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 846.854/SP. Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em 2023.
[23] ADPF 347. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em 09 set. 2015.

fortalecendo mecanismos de transparência e controle externo, determinando o uso de ambulâncias e órgãos de socorro nas incursões e exigindo justificativa estrita para ações em escolas e hospitais. Ainda que não tenha sido reconhecido formalmente um Estado de Coisas Inconstitucional na segurança pública do Rio de Janeiro, a Corte reconheceu a gravidade das violações sistêmicas e a necessidade de intervenção judicial para limitar excessos e exigir planejamento estatal. A ADPF 635 assume especial relevância para o debate sobre facções e milícias, pois revela que, em muitos territórios, a presença estatal tem se materializado predominantemente por operações de alta letalidade, incapazes de produzir estabilidade institucional e, por vezes, agravadoras da vulnerabilidade das populações locais. Trata-se de precedente que evidencia o reconhecimento judicial de que a política de segurança baseada quase exclusivamente em ações repressivas fracassou diante da complexidade do crime organizado.

No Tema 656 da Repercussão Geral, que tratou da natureza jurídica e dos limites de atuação das Guardas Civis Municipais (GCM), o Supremo Tribunal Federal ampliou sua compreensão sobre o conceito constitucional de segurança pública. O STF reconheceu que as Guardas Municipais integram de maneira plena o sistema de segurança, podendo realizar atividades de patrulhamento preventivo, apoio às polícias estaduais e ações voltadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, desde que observados os limites legais e constitucionais. Esse precedente possui impacto direto no enfrentamento às facções e milícias, especialmente em municípios onde a ausência de efetivo policial e o avanço de organizações criminosas preenchem o vácuo estatal de controle territorial. Ao ampliar a interpretação do papel das GCM, o STF reforça que a segurança pública deve ser compreendida como função compartilhada, descentralizada e cooperativa, integrando atores municipais na construção de políticas preventivas e comunitárias. Embora não resolva, por si só, a crise estrutural da violência urbana, o Tema 656 abre caminho para a redefinição das competências municipais em territórios vulneráveis, favorecendo estratégias integradas de prevenção, mediação de conflitos, urbanismo social e redução de danos. Dimensões imprescindíveis para a mitigação do poder armado paralelo.

Por fim, a ADPF 347, que tratou do colapso do sistema penitenciário brasileiro, consagrou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, o reconhecimento formal de um Estado de Coisas Inconstitucional. O STF entendeu que as violações massivas, contínuas e sistêmicas de direitos fundamentais no sistema prisional configuravam uma situação que ultrapassava falhas pontuais, demonstrando um quadro estrutural de inconstitucionalidade. Esse julgamento adquiriu relevância direta para o estudo da violência produzida por facções e milícias porque o sistema prisional, no Brasil, funciona como epicentro de organização, difusão e expansão de facções criminais, que utilizam os presídios como centros de comando, recrutamento e articulação de operações externas. Ao reconhecer o ECI nos presídios, a Corte expôs uma das bases estruturais do crescimento dessas organizações: a incapacidade estatal de controlar, disciplinar e humanizar o sistema penal. A decisão também assentou que, diante de violações massivas, compete ao Judiciário adotar medidas estruturais capazes de induzir ações coordenadas entre Executivo e Legislativo, incluindo medidas como fiscalização permanente, planos de ação e obrigações de resultado.

A articulação desses três precedentes revela um panorama no qual o controle judicial das políticas de segurança e do sistema penal se torna não apenas legítimo, mas necessário quando o Estado falha de maneira reiterada em garantir direitos fundamentais. A ADPF 635 mostra a incapacidade estatal de controlar a letalidade e estruturar políticas eficazes[24] para territórios dominados por facções e milícias; o Tema 656 reconhece a necessidade de ação municipal integrada e preventiva; e a ADPF 347 revela que a própria base da organização criminosa, o sistema prisional, encontra-se em colapso inconstitucional. Em conjunto, esses julgados demonstram que o enfrentamento da violência armada e a mitigação do poder paralelo não podem depender exclusivamente de intervenções repressivas ou de mecanismos tradicionais da segurança pública. Exigem, ao contrário, soluções estruturais, articuladas e baseadas em cooperação federativa, atuação judicial dialógica, políticas intersetoriais e reconstrução institucional.

[24] SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2024, p. 287–342

Assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia não apenas as insuficiências dos mecanismos vigentes, mas também o caminho possível para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional em segurança pública: um modelo de governança que combine limites ao uso da força, fortalecimento das instituições locais, participação comunitária, prevenção social e reformas estruturais capazes de desarticular as bases do poder armado paralelo.

4. DINÂMICAS SOCIAIS: EPIDEMIA OU CULTURA DE VIOLÊNCIA?

Em um país em que, no ano de 2018, o número diário de homicídios alcançava patamar equivalente à queda de um Boeing 737-800 completamente lotado, não se está diante de mera coincidência estatística ou de dados isolados, mas da expressão de um fenômeno inserido em uma conjuntura estrutural de violência[25]. Entre os principais fatores impulsionadores desse cenário, destaca-se o narcotráfico. Conforme aponta Sergio Fausto, em artigo publicado na Revista Piauí, em janeiro de 2019, a taxa de homicídios no Brasil praticamente triplicou desde o início de sua medição, em 1979: passou de cerca de 11 mortes por 100 mil habitantes, em 1980, para mais de 30 por 100 mil habitantes, em 2017[26].

Grande parte dessa escalada da violência, bem como a deterioração da segurança pública, está diretamente relacionada ao crescimento do narcotráfico e à sua consolidação sob o controle de facções criminosas e milícias, ambas, não raro, contando com a conivência de setores corruptos das forças policiais. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, o Brasil converteu-se em um dos principais corredores de tráfico de drogas para a América do Norte e a Europa Central, além de apresentar elevado consumo interno, sendo o segundo maior consumidor de cocaína do mundo[27].

As atividades ligadas ao narcotráfico correspondem a cerca de 70% das prisões no país, enquanto facções do crime organizado exercem controle sobre

[25] SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 152.
[26] FAUSTO, Sergio, (2019), *apud* SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o Autoritarismo Brasileiro, *cit*. p. 159-160.
[27] Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (2017), *apud* Sobre o Autoritarismo Brasileiro, *cit*. p. 160.

aproximadamente 11 milhões de pessoas residentes em favelas, estabelecendo estruturas de poder paralelo e economias ilícitas[28]. Esse domínio territorial é acompanhado por elevados níveis de violência, tanto em grandes centros urbanos quanto em cidades de menor porte. De modo semelhante, as milícias atuam como organizações criminosas, explorando e coagindo populações periféricas sob a justificativa de oferecer proteção.

Nesse contexto, o crescimento da criminalidade, letal ou não, contribui para o aumento da sensação de impunidade entre os cidadãos, especialmente nos centros urbanos. Tal cenário ajuda a explicar, ao menos em parte, a recente inclinação a soluções de viés autoritário, nas quais a população, diante da insegurança, passa a demandar respostas igualmente violentas do Estado.

Todavia, embora medidas imediatistas e de forte apelo simbólico possam produzir alívio momentâneo, mostram-se insuficientes para enfrentar a complexidade do problema. A violência urbana no Brasil está enraizada em fatores sistêmicos e estruturais, como a desigualdade social, a precariedade da educação, a crise econômica, o desemprego, a corrupção e a ineficiência das instituições policiais[29]. Soma-se a isso a fragilidade e a redução de investimentos em políticas públicas de segurança, o que compromete ainda mais a capacidade de enfrentamento efetivo da criminalidade.

Segundo a Organização Mundial da Saúde, o Brasil vive uma “epidemia de violência” que se consolidou como obstáculo relevante ao desenvolvimento econômico, sendo inclusive reconhecida como fenômeno passível de classificação na Classificação Internacional de Doenças (CID)[30].

A cultura de violência no Brasil não constitui um fenômeno de geração espontânea, mas o resultado de um processo de sedimentação de falhas institucionais e de uma herança colonial-escravocrata que normalizou a repressão como linguagem

[28] SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o Autoritarismo Brasileiro, *cit.* p. 160.
[29] SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o Autoritarismo Brasileiro, *cit.* p. 160-161.
[30] Organização Mundial da Saúde (2019), *apud* SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o Autoritarismo Brasileiro, *cit.*, p. 161.

estatal[31]. Schwarcz demonstra que a manutenção de uma maquinaria repressora ineficaz criou um terreno propício para que a violência se tornasse epidêmica[32]. Os dados do Atlas da Violência (2018) materializam essa realidade: o país atingiu a marca de 62.517 homicídios anuais, com uma taxa de 30,3 mortes por 100 mil habitantes[33]. Sob a perspectiva jurídica, esse cenário configura uma violação massiva, sistemática e estrutural do direito à vida[34]. O fato de os homicídios responderem por 56,5% das causas de óbito de jovens entre 15 e 19 anos revela uma seletividade penal e geracional que afronta o princípio da igualdade e a dignidade da pessoa humana, pilares do Estado Democrático de Direito[35].

Essa cultura de violência talvez não seja uma epidemia, mas algo pior e mais enraizado, pois se manifesta de forma mais aguda no fenômeno da governança criminal exercida por facções e milícias. O narcotráfico, ao triplicar as taxas de homicídio desde 1979, não operou apenas como um mercado ilegal, mas como um substituto da soberania estatal em territórios vulnerabilizados[36]. A constatação de que o crime organizado controla a vida de aproximadamente 11 milhões de pessoas residentes em favelas e periferias evidencia um quadro extremo de disfunção constitucional compatível com o Estado de Coisas Inconstitucional[37] [38]. Nesses espaços, o bloqueio institucional é absoluto: a Constituição é suspensa em favor de um "poder paralelo" que tributa o comércio, regula o direito de ir e vir e aplica sanções à margem do devido processo legal. A conivência da "banda podre" da polícia, mencionada pela autora, transforma o agente estatal em vetor da inconstitucionalidade, aprofundando o fosso entre a legalidade formal e a realidade fática.[39]

[31] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.,* p. 152–161.
[32] SCHWARCZ, 2019, p. 152-153.
[33] IPEA, 2018, *apud* SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o Autoritarismo Brasileiro, *cit.*, p. 152.
[34] SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024. E-book, p 238–263
[35] SCHWARCZ, , Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.,*, p. 153.
[36] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.,* p. 159–160.
[37] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. E-book, p. 607–611
[38] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.,* p. 160; CUNHA JÚNIOR, 2025, p. 607–611.
[39] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.,* p. 159–160

A governança criminal exercida em territórios periféricos não se estrutura de forma isolada, mas por meio de complexas redes de interação entre atores estatais e não estatais. Nesse sentido, conforme demonstra Enrique Desmond Arias, o tráfico de drogas no Rio de Janeiro opera a partir de redes sociais que conectam organizações criminosas, agentes públicos e lideranças locais, revelando uma dinâmica na qual as fronteiras entre legalidade e ilegalidade se tornam difusas[40]. Tal constatação reforça a compreensão de que a violência não se limita à ausência do Estado, mas se insere no próprio funcionamento das estruturas institucionais.

Essa dinâmica de governança criminal não se limita à ocupação territorial ou ao exercício da violência, mas envolve a construção de ordens normativas próprias. Nesse sentido, conforme demonstra Karina Biondi em *Sharing This Walk: An Ethnography of Prison Life and the PCC in Brazil*, o Primeiro Comando da Capital estrutura-se a partir de códigos internos, práticas coletivas e mecanismos próprios de resolução de conflitos, configurando uma forma de organização que transcende a ideia tradicional de criminalidade[41]. Tal constatação evidencia que, em determinados contextos, a violência não atua apenas como instrumento de dominação, mas como elemento constitutivo de uma ordem social alternativa, o que reforça a compreensão da cultura de violência como dimensão estruturante do Estado de Coisas Inconstitucional.

5. A RESPOSTA ESTATAL INEFICAZ E A NATUREZA ESTRUTURAL DO LITÍGIO

A resposta estatal a esse quadro tem sido marcada pelo que se denomina "placebo político". Em vez de enfrentar as causas infraestruturais da violência, como a desigualdade social, o déficit educacional e a corrupção sistêmica, o Estado brasileiro frequentemente recorre a saídas imediatistas, performáticas e autoritárias.[42] O incentivo ao armamento civil e a hipermilitarização[43] do policiamento são exemplos

[40] ARIAS, Enrique Desmond. *Drugs and democracy in Rio de Janeiro: trafficking, social networks, and public security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2006, p. 37–45

[41] BIONDI, Karina. *Sharing this walk: an ethnography of prison life and the PCC in Brazil*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2016, p. 55–70

[42] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.*, p. 158.

[43] SILVA, João. Considerações sobre a hipermilitarização da vida. *Revista de Políticas Públicas*, Recife, v. 10, n. 2, 2019. Silva conceitua a hipermilitarização como o transbordamento da lógica de guerra para a gestão do

de estratégias que, embora produzam efeitos simbólicos de curto prazo, mostram-se incapazes de enfrentar o problema em sua dimensão estrutural[44]. O dado técnico de que o aumento de 1% no número de armas gera um crescimento de 2% nos homicídios evidencia a ineficácia do armamento como política pública de segurança[45]. Pelo contrário, armas adquiridas legalmente acabam por reforçar o arsenal de organizações criminosas, demonstrando que a facilitação de armas de fogo, na contramão do espírito do Estatuto do Desarmamento, constitui medida que retroalimenta o Estado de Coisas Inconstitucional.

Nesse sentido, a gestão contemporânea da segurança pública em São Paulo evidencia a persistência de estratégias marcadas pelo punitivismo e pela espetacularização da violência estatal, inseridas em um contexto político mais amplo de radicalização e de reforço de práticas autoritárias[46]. Tal dinâmica revela a continuidade de padrões históricos de letalidade e a dificuldade de superação de modelos de segurança baseados no confronto, reforçando a limitação das respostas institucionais atualmente mobilizadas.

Uma das ferramentas que merece aprofundamento é o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), instituto jurídico de natureza estrutural caracterizado pela constatação de uma violação massiva[47], generalizada e sistemática de direitos fundamentais, afetando um número elevado e indeterminado de pessoas. Mais do que uma simples falha pontual, o conceito pressupõe a existência de um bloqueio institucional, no qual a inércia ou a omissão reiterada de diversos órgãos estatais, abrangendo as esferas legislativa, administrativa e orçamentária, impede a superação de um quadro de indignidade. Essa falha estrutural demonstra que o problema não

cotidiano urbano, o que resulta no cerceamento de liberdades fundamentais em territórios vulnerabilizados sob o pretexto da segurança.

[44] SILVA, João. *Considerações sobre a hipermilitarização da vida*. Revista de Políticas Públicas, Recife, v. 10, n. 2, p. 45–60, jul./dez. 2019, p. 48–52

[45] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.,* p. 156.

[46] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.,* p. 156-160.

[47] SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel, *op. cit*. p. 238–263.

reside em uma autoridade isolada, mas em uma disfunção do próprio sistema político-administrativo em cumprir suas obrigações constitucionais de proteção[48].

Em linhas gerais, a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) viabiliza uma atuação judicial de caráter estrutural e mais ativa, na qual o Judiciário deixa de proferir decisões binárias para induzir soluções complexas e coordenadas. Seu principal potencial está em promover o diálogo entre os Poderes e a sociedade, funcionando como catalisador para a formulação ou reformulação de políticas públicas, a liberação de recursos e a fixação de prazos para correção de falhas[49]. Nesse contexto, destaca-se o "compromisso significativo"[50], mecanismo participativo que permite a construção de soluções pactuadas entre o Estado e grupos vulneráveis, sob supervisão judicial. Assim, o ECI não apenas diagnostica falhas institucionais, mas também impulsiona ações concretas para a efetivação de direitos constitucionais.

A mitigação dessa violência sistêmica exige a superação da lógica do confronto e a adoção de um modelo de Justiça Estrutural. Propor a superação do Estado de Coisas Inconstitucional na segurança pública requer a articulação de soluções judiciais e não judiciais[51]. No plano judicial, o STF deve atuar como indutor de reformas por meio de injunções estruturais, forçando o Executivo a implementar planos de redução de letalidade e o Legislativo a desbloquear recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. O conceito de "compromisso significativo" torna-se central: a solução para a crise de segurança deve ser pactuada de forma dialógica e participativa entre o Estado e os segmentos vulnerabilizados, como comunidades periféricas, povos indígenas e quilombolas. A violência no campo, que vitima defensores da terra e populações nativas com taxas alarmantes de mortalidade infantil e suicídio, constitui exemplo frequentemente negligenciado de um quadro estrutural de violação de direitos.

[48] CUNHA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 602.
[49] MELO, Celso Eduardo Santos de; LIMA, Walenberg Rodrigues. O estado de coisas inconstitucional: um mecanismo do novo constitucionalismo latino-americano. *Revista da AGU*, Brasília-DF, v. 18, n. 3, 2019. Os autores discutem a aplicação desse instituto no contexto brasileiro, destacando a necessidade de uma atuação dialógica entre os poderes para superar falhas estruturais de políticas públicas.
[50] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*., *cit.* p. 602-604.
[51] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*., *cit.* p. 607–611.

No plano não judicial, a mitigação real reside na ampliação da presença estatal em sua dimensão social. A segurança pública deve ser tratada como uma política intersetorial, intrinsecamente ligada à educação, à saúde e à inteligência financeira. A elevada subnotificação de crimes contra vulneráveis (74% em abusos infantis) constitui sintoma de um Estado que se faz presente predominantemente por meio da força, e não do serviço público[52]. Portanto, a proposta de superação do ECI passa pelo fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), integrado a redes de proteção social, pelo controle rigoroso de armamentos e munições, em respeito à vedação ao retrocesso social[53], e pelo desmonte das estruturas econômicas do crime organizado por meio de inteligência policial, em detrimento do enfrentamento bélico de rua, que vitima policiais e civis indistintamente.

Em suma, a cultura de violência no Brasil constitui, simultaneamente, causa e fator de reprodução do Estado de Coisas Inconstitucional em matéria de segurança. Somente por meio do reconhecimento técnico de que o sistema atual é disfuncional e violador de direitos será possível transitar de um modelo de segurança pública centrado na letalidade para um paradigma orientado pela cidadania.

Pode-se observar que as medidas existentes, por mais relevantes que sejam para tentar conter o problema, tendem a produzir efeitos limitados e predominantemente simbólicos. Como define Conrado Hübner Mendes, “o placebo político é [...] um estratagema ilusionista. Deixa a patologia social intocada, mas aplaca, por um momento, os sintomas e gera a sensação efêmera de cura”[54].

6. A CULTURA DE VIOLÊNCIA COMO CRITÉRIO ANTROPOLÓGICO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

[52] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*, *cit.* p. 160–161.
[53] SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 571–589
[54] MENDES, Conrado Hübner, (2019) *apud* SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 158.

O caminho proposto não é o da repressão imediata e descoordenada, mas o da restauração da autoridade constitucional por meio do direito, da inclusão de minorias historicamente marginalizadas e da presença efetiva do Estado em todas as dimensões do território nacional. A segurança pública deve deixar de ser um instrumento de controle social de viés autoritário para se tornar a garantia concreta da efetividade da Constituição de 1988.

Com efeito, a saída para a crise de soberania nas periferias brasileiras reside na transição de um modelo de segurança baseado no confronto para um modelo orientado pela cidadania. O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional na segurança pública constitui passo técnico fundamental para explicitar a insuficiência de soluções imediatistas. A mitigação efetiva demanda a atuação coordenada do Judiciário na indução de políticas públicas, promovendo o desbloqueio de recursos e a articulação institucional necessária para a inclusão efetiva das populações vulnerabilizadas, com vistas à superação da cultura de violência por meio do direito e da justiça social.

A cultura de violência, nesse contexto, não pode ser compreendida apenas como um fator contingente, mas como um elemento estrutural que condiciona e retroalimenta a própria disfuncionalidade estatal. Trata-se de um padrão historicamente sedimentado de resolução de conflitos por meio da força, que se enraíza na formação social brasileira e se reproduz tanto nas práticas institucionais quanto nas dinâmicas sociais cotidianas. Essa naturalização da violência compromete a eficácia das garantias fundamentais e corrói, progressivamente, a normatividade da Constituição.

Neste passo, a cultura de violência atua como vetor de bloqueio institucional, na medida em que dificulta não apenas a implementação de políticas públicas eficazes, mas também a própria capacidade do Estado de reconhecer determinados grupos como titulares plenos de direitos. A violência deixa de ser apenas um fenômeno a ser combatido e passa a integrar o funcionamento ordinário das instituições, convertendo-se em linguagem implícita de governança em territórios vulnerabilizados.

É precisamente por essa razão que se propõe sua incorporação como critério antropológico adicional para a caracterização do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Para além dos elementos tradicionalmente reconhecidos, como a violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, a omissão reiterada do poder público e a existência de um bloqueio institucional, a presença de uma cultura de violência difusa e socialmente tolerada evidencia um estágio mais profundo de degradação constitucional. Trata-se de um cenário em que a inconstitucionalidade não se limita a falhas normativas ou administrativas, mas se manifesta como uma patologia estrutural incorporada ao tecido social e institucional.

Assim, ao reconhecer a cultura de violência como critério relevante para a configuração do ECI em matéria de segurança pública, amplia-se a compreensão do instituto para além de sua dimensão estritamente jurídico-formal, incorporando uma leitura material e contextual da realidade constitucional. Isso permite ao Judiciário não apenas identificar a falência de políticas públicas, mas também enfrentar os padrões estruturais que perpetuam a exclusão, a seletividade penal e a normalização da violência como instrumento de controle social. Em outras palavras, a cultura de violência não é apenas consequência do Estado de Coisas Inconstitucional, ela é, simultaneamente, uma de suas causas e um de seus mecanismos de reprodução.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu evidenciar que a violência no Brasil não pode ser compreendida como fenômeno episódico ou contingencial, mas como expressão de uma disfunção estrutural profundamente enraizada nas instituições e nas dinâmicas sociais. Os dados relativos à letalidade, à expansão do narcotráfico e à consolidação de formas paralelas de poder, notadamente facções criminosas e milícias, revelam um cenário no qual a atuação estatal se mostra reiteradamente incapaz de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidade socioeconômica.

Nessa toada, a segurança pública, longe de se apresentar como instrumento de garantia da ordem constitucional, passa a operar, em diversas situações, como

espaço de reprodução de desigualdades e de gestão seletiva da violência. A persistência de elevados índices de homicídios, aliada à normalização de práticas repressivas e à tolerância social diante da letalidade, evidencia não apenas falhas pontuais, mas um padrão sistêmico de funcionamento institucional que desafia as categorias tradicionais de análise jurídica.

É precisamente nesse ponto que se insere a centralidade da cultura de violência. Longe de constituir mero fator acessório ou agravante, tal cultura se apresenta como elemento estruturante da própria dinâmica de produção e reprodução da violência, operando como um código implícito de regulação social. Trata-se de um padrão historicamente sedimentado de resolução de conflitos pela força[55], que se manifesta tanto nas práticas institucionais quanto nas interações sociais cotidianas, contribuindo para a naturalização da violação de direitos e para a erosão progressiva da normatividade constitucional.

A partir dessa perspectiva, sustentou-se que o Estado de Coisas Inconstitucional, enquanto categoria jurídica voltada à identificação de violações massivas e estruturais de direitos fundamentais, demanda uma ampliação de seus critérios de reconhecimento[56]. Para além dos elementos já consolidados, como a omissão estatal reiterada, o bloqueio institucional e a violação generalizada de direitos, a incorporação da cultura de violência como critério antropológico adicional permite apreender dimensões mais profundas da realidade brasileira, nas quais a inconstitucionalidade não se limita à ineficiência normativa ou administrativa, mas se expressa como um padrão socialmente legitimado de exclusão e de controle.

Nesse sentido, a articulação entre a cultura de violência e o Estado de Coisas Inconstitucional evidencia que a crise da segurança pública no Brasil não se reduz a um problema de ausência de políticas ou de insuficiência de recursos, mas revela uma disfunção mais ampla, que envolve a própria forma como o Estado se relaciona com determinados grupos sociais. A governança criminal exercida em territórios periféricos, associada à atuação seletiva e, por vezes, conivente de agentes estatais,

[55] SCHWARCZ, Lilia Mortiz. *Sobre o autoritarismo brasileiro, cit.* p. 156-162.
[56] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025, p. 60.

demonstra que a ordem constitucional, nesses espaços, assume caráter meramente formal, incapaz de produzir efeitos concretos na vida dos indivíduos.

Essa constatação permite, ainda, problematizar a eficácia dos mecanismos atualmente mobilizados para o enfrentamento da violência. As respostas estatais, frequentemente marcadas por estratégias imediatistas e por forte apelo simbólico, mostram-se limitadas em sua capacidade de incidir sobre as causas estruturais do problema. Ao privilegiarem a lógica do confronto e da repressão, tais medidas tendem a reproduzir os padrões que sustentam a própria violência, reforçando a seletividade penal e contribuindo para a perpetuação de um cenário de violação sistemática de direitos[57].

Desse modo, a necessária articulação de soluções judiciais e não judiciais revela-se, antes de tudo, como um desafio ainda não plenamente enfrentado. A fragmentação das políticas públicas, a ausência de coordenação institucional e a persistência de uma racionalidade centrada na resposta punitiva evidenciam que os instrumentos atualmente disponíveis não têm sido capazes de alterar, de maneira significativa, a dinâmica estrutural da violência no país.

Assim, ao propor a incorporação da cultura de violência como elemento integrante do Estado de Coisas Inconstitucional, este trabalho não pretende oferecer uma solução acabada, mas evidenciar os limites das abordagens tradicionais e a necessidade de uma compreensão mais complexa do fenômeno. Trata-se de reconhecer que a violência, enquanto prática social e institucionalmente tolerada, desafia não apenas a capacidade de ação do Estado, mas os próprios fundamentos do constitucionalismo em contextos de desigualdade extrema.

Em última análise, a mitigação da violência decorrente da atuação de facções criminosas e milícias permanece como um objetivo que, embora reiteradamente afirmado, ainda não encontra correspondência efetiva na realidade. Entre diagnósticos consolidados e respostas reiteradamente insuficientes, o que se

[57] SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 238–263

evidencia é um cenário em que a Constituição, em determinados espaços, continua a operar mais como promessa do que como realidade.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, Leonardo Sucar dos. O emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem: uma perspectiva jurídica. In: **ANAIS do 8º Encontro Nacional de Administradores das Forças Armadas**, 2018, João Pessoa. Disponível em: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1534296927_ARQUIVO_OEMPREGODASFORCASARMADASNAGARANTIADALEIEDAORDEM.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.
- ARIAS, Enrique Desmond. **Drugs and democracy in Rio de Janeiro**: trafficking, social networks, and public security. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2006. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/10.5149/9780807877371_arias. Acesso em: 1 mar. 2026.
- BIONDI, Karina. **Sharing this walk**: an ethnography of prison life and the PCC in Brazil. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2016. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/10.5149/9781469630311_biondi. Acesso em: 1 mar. 2026.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de monitoramento**: Operação Contenção nos Complexos do Alemão e Penha. Rio de Janeiro: DP-RJ, 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

- CAMARGOS, Pedro de Almeida Pires. Violência e política na gestão da segurança em São Paulo. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 32, n. 380, p. 30–34, 2024.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59–67, 2011.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. E-book. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 7 abr. 2026.
- FAUSTO, Sergio. O crime organizado e o Estado no Brasil. **Revista Piauí**, São Paulo, ed. 148, jan. 2019.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de tensão**: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Editora da Unesp; CEM, 2011.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo: FBSP, 2025.
- G1. **Megaoperação policial no Complexo do Alemão e da Penha deixa mortos e gera debate sobre uso da força**. 2025. Disponível em: < https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/10/28/operacao-historico-da-cidade-do-rio.ghtml >. Acesso em: 20 jan. 2026.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Violência e segurança pública em 2023**. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia. Acesso em: 12 mar. 2025.
- MELO, Celso Eduardo Santos de; LIMA, Walenberg Rodrigues. O estado de coisas inconstitucional: um mecanismo do novo constitucionalismo latino-americano. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 18, n. 3, p. 37–56, jul./set. 2019.
- MENDES, Conrado Hübner. **Placebos políticos**. Época, Política, 04 mai. 2018. Disponível em: https://epoca.globo.com/politica/Conrado-Hubner/noticia/2018/05/placebos-politicos.html. Acesso em: 11 abr. 2026.

- SAPORI, Luís Flávio. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, 2021.
- SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2024. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/. Acesso em: 25 mar. 2025.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- SILVA, João. Considerações sobre a hipermilitarização da vida. **Revista de Políticas Públicas**, Recife, v. 10, n. 2, p. 45–60, jul./dez. 2019. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicaspublicas/article/view/242872. Acesso em: 15 mar. 2025.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

Contatos:

julio.grostein@mackenzie.br

10382584@mackenzista.com.br